



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

**Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću:
historijski izazovi i dostignuća u razvoju državnosti
Bosne i Hercegovine: ZAVNOBiH**

Pejanović, Mirko; urednik

2024-10-21

<https://bastina.anubih.ba/handle/123456789/795>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

DRŽAVNA IMOVINA U BOSNI I HERCEGOVINI

– DE LEGE FERENDA OSVRT

*Albin Muslić**

Sažetak: Definiranje pravnog statusa državne imovine u Bosni i Hercegovini ulazi u red najznačajnijih pravnih pitanja, koje u sebi sublimira najmanje dva elementa. Prvi je element državnosti Bosne i Hercegovine, dok je drugi sadržan u potrebi da brojna imovinska dobra koja su trenutno pravno blokirana dobiju upotrebnu funkciju.

Iako je nesporno da se pravni status državne imovine mora pravno regulirati isključivo na nivou najvišeg zakonodavnog tijela Bosne i Hercegovine – Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, to pitanje još uvijek nije dobilo *de lege lata* obrise. U vezi s tim, od presudne je važnosti da se urgentno donese Zakon o državnoj imovini Bosne i Hercegovine. Ipak, bosanskohercegovačke društvenopolitičke prilike sugeriraju da je trenutno jako teško doći do pravnog rješenja koje će omogućiti da se definiira i usvoji taj propis, uslijed uzroka koji su često vanpravne (političke) prirode.

U radu koji je pred nama analizirat će se postojeće legislativno uređenje, relevantne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, te ponuditi pravci budućeg pravnog uređenja ove oblasti, a sve kako bi se u Bosni i Hercegovini uspostavio adekvatan pravni okvir koji primarno neće razdvojiti državnu imovinu od Bosne i Hercegovine, s jedne, ali i stvorile pravne pretpostavke da imovinska dobra koja ulaze u red državne imovine *pro futuro* dobiju upotrebnu funkciju, s naglaskom na segmente privredno-pravne provenijencije, s druge strane.

Ključne riječi: državna imovina, Bosna i Hercegovina, pravna regulacija

Uvod

Skoro tri decenije od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma (*Dayton Peace Agreement*) u Bosni i Hercegovini nije riješeno pitanje državne imovine. Pri tom se misli na donošenje državnog zakona od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojim bi se regulirao pravni status državne imovine, a u okviru toga pravno izvjesnim učinio status značajnog broja dobara u Bosni i Hercegovini. Ipak, treba napomenuti da je taj period bio ispunjen različitim vidovima aktiviteta organa vlasti u Bosni i Hercegovini, naročito zakonodavnih organa entiteta i kantona. Ipak, određeni pokušaji regulacije izlazili su iz okvira Ustava Bosne i Hercegovine, kao akta najviše pravne

* Vanredni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, albin.muslic@unbi.ba.

snage u Bosni i Hercegovini. U vezi s tim, u više navrata je djelovao i Ustavni sud Bosne i Hercegovine, koji je utvrdio neustavnost tih propisa u cjelini ili njihovih pojedinih dijelova, determinirajući jasan i nedvosmislen stav da se pitanje pravnog uređenja državne imovine treba riješiti isključivo na nivou Bosne i Hercegovine, a ne nižih administrativnih nivoa vlasti. Na koncu, zabilježeno je i djelovanje Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini upravo u svrhu očuvanja supstrata državne imovine Bosne i Hercegovine.

Istovremeno, dok traju rasprave o načinu modeliranja pojma i obuhvata državne imovine spram određenih dobara, ne smije se izgubiti iz vida činjenica da se svakodnevno smanjuje imovinski portfelj državne imovine. Jedan od glavnih uzroka pronalazimo u nedonošenju trajno održivog zakonskog rješenja o državnoj imovini Bosne i Hercegovine, s jedne, ali je to i rezultat (ne)postupanja brojnih organa vlasti u Bosni i Hercegovini u svrhu zaštite i očuvanja državne imovine, s druge strane.

Na koncu, često se pitanju državne imovine pristupa unilateralno, i to samo iz ugla njenog očuvanja, što samo po sebi uopće nije sporno. Međutim, uvažavajući društveno-ekonomske prilike i privredne okolnosti u Bosni i Hercegovini, pored očuvanja državne imovine, potrebno je težiti ka iznalaženju adekvatnog modela u svrhu razvoja Bosne i Hercegovine u cjelini, naročito jer radi se o izuzetno značajnim i vrijednim potencijalima. U skladu s tim, pri tom uopće ne želeći dovesti u pitanje potrebu očuvanja imovinskog supstrata državne imovine, nužno je razmišljati o potrebi pravnog deblokiranja imovinskih dobara koja su blokirana samo iz razloga što potpadaju pod pojam državne imovine, uslijed čega su izgubila privrednopravnu svrhu, što se posljedično reflektira na realizaciju investicija u Bosni i Hercegovini, naročito u domenu izgradnje putne infrastrukture (savremenih saobraćajnica), industrijskih zona, sadržaja obrazovnog, zdravstvenog, sportskog karaktera i sl.

U svakom slučaju, bez jasnog zakonskog određenja, javnopravna uloga državne imovine nije moguća, što će posljedično dovesti do onemogućavanja investicija na njoj, s jedne, ali i omogućiti uzurpaciju, s druge strane, što svakako treba uzeti u obzir, upravo u funkciji sprečavanja faktičkog smanjenja obuhvata državne imovine.

U skladu s tim, zakonsko rješenje o državnoj imovini treba sadržavati opis i obuhvat državne imovine Bosne i Hercegovine u smislu na koja se dobra rasprostire, dakle kategorizaciju imovinskih dobara koja ulaze u sastav državne imovine, kao i distribucijski kriterij u smislu transfera određenog broja imovinskih dobara prema nižim nivoima vlasti, uz napomenu da ona i dalje ostaju u sastavu državne imovine. Pored toga, imovinska dobra za koja se zakonom

odredi da ne ulaze u okvire državne imovine treba segmentirati u posebnu kategoriju nad kojom će se omogućiti raspolaganje bez posebnih ograničenja. U svrhu provedbe tih rješenja potrebno je definirati regulatorni organ koji bi se isključivo bavio državnom imovinom u formi Agencije za državnu imovinu Bosne i Hercegovine. Sve to treba poslužiti kao adekvatan pravni aparat, sposoban da očuva supstrat državne imovine, s jedne, ali i da uspostavi kriterije za privrednopravnu funkciju državne imovine, s druge strane.

Državna imovina – historijski aspekti

Bosna i Hercegovina kao država prošla je mukotrpan put tranzicije društvenog uređenja, uz podsjećanje na to da proces nije dovršen, jer se trenutno nalazi na putu ka Evropskoj uniji i treba prilagoditi (donijeti) brojne propise u skladu s pravnom stečevinom Evropske unije. No, prije nego se osvrnemo na aktuelna pitanja o državnoj imovini, potrebno je prići analizi historijsko-pravnih elemenata koji su definirali pojmovne i pravne aspekte imovine, s naglaskom na državnu imovinu.

Inicijalno rimsko pravo imovinu je poznavalo u formi *patrimoniuma*,¹ da bi vremenom došlo do svojevrsne evolucije pojma na način da se smatrala dobrima koja imaju novčanu vrijednost. Kasnije se prišlo definiranju prvih obrisa državne imovine koja se ispoljavala u formi *aerarium*.² Ipak, s obzirom na to da je riječ o prilagodbi novonastalim prilikama, u okviru Rimskog carstva dolazi do podjele državne imovine na *aerarium populi Romani* kojom je upravljao senat te *fiscus Caesaris* kojom je upravljao car.³

Za vrijeme Osmanskog carstva pojam državne imovine bio je ispoljen kao *erazi miri*,⁴ da bi kroz kodifikacije građanskog prava bila prisutna različita definiranja o imovini ovisno o tome da li se gleda iz ugla klasične

¹ Opširnije vidjeti, Saša Nikšić, Imovina u građanskom pravu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 62, br. 5–6, 2012, 1603; Dragomir Stojčević, *Rimsko privatno pravo*, Naučna knjiga, Beograd 1966, 105; Max Kaser, R. Knütel, *Römisches Privatrecht*, C. H. Beck, München 2003, 119; Tonia Wycisk, *Quidquid in foro fieri potest – Studien zum römischen Recht bei Quintilian*, Duncker & Humblot, Berlin 2008, 66.

² Marijan Horvat, *Rimsko pravo*, Školska knjiga, Zagreb 1980, 63.

³ S. Nikšić, Imovina u građanskom pravu, 1606.

⁴ Opširnije vidjeti Petar Simonetti, Stjecanje prava vlasništva primjenom ustanova dosjelnosti i uzurpacije na nekretninama koje su bile u društvenom vlasništvu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 29, broj 1, 2008, 25. Također, opširnije vidjeti, Albin Muslić, *Pravni položaj jedinica lokalne samouprave u upravljanju i raspolaganju vlastitom imovinom*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerzitet u Bihaću, Bihać 2014, 65-66; Mustafa Imamović, *Historija države i prava*, Magistrat Sarajevo, Sarajevo 2001, 131.

(subjektivističke) teorije o imovini koju su zastupali *Aubri* i *Reu*⁵ ili iz ugla objektivističke teorije.

Gledajući kroz prizmu Bosne i Hercegovine, posebno treba uzeti u obzir okolnosti koje su se dešavale nakon 1945. godine. Naime, nakon Drugog svjetskog rata, inspirirano uplivom socijalističkih odnosa, u teoriji i zakonodavstvu bivše Jugoslavije došlo je do prekida s pravnim načelima i principima koji su bazirani na individualističkim pogledima u segmentu imovinskih odnosa, te optiranje ka kolektivističkim principima koji su postali dominantni.

Pojam i obuhvat državne imovine u Bosni i Hercegovini

Nakon proglašenja nezavisnosti i međunarodnog priznanja Bosne i Hercegovine 1992. godine, bosanskohercegovački pravni poredak suočio se s problemom nepostojanja adekvatne legislativne podloge koja bi omogućavala nesmetano funkcioniranje organa državne vlasti, s jedne, ali i odvijanje pravnog prometa, s druge strane.⁶

Taj period imao je pravne reperkusije i na značajan broj imovinskih dobara na način da su usvojeni propisi uticali na pojam i značaj državne imovine. Pri tome, posebno treba istaknuti Zakon o državnoj svojini,⁷ koji je *ex lege* izvršio pretvorbu društvenog u državno vlasništvo. Tim zakonom državnom svojinom (vlasništvom) proglašena su imovinska dobra na kojima pravo raspolaganja nema Federacija BiH kao što su prirodna bogatstva i dobra u općoj upotrebi, društveni kapital iskazan u bilansu stanja pravnih lica na dan 31. decembra 1991. godine, sredstva na kojima pravo korištenja i upravljanja imaju: mjesne zajednice društvene organizacije, udruženja građana i političke organizacije, izuzev sredstava koje su te zajednice i organizacije pribavile iz drugih izvora osim budžeta, sredstava za finansiranje zajedničkih potreba, donacije društvenih pravnih lica i samodoprinosu građana, nekretnina koje su izgrađene ili po drugom osnovu stečene iz sredstava budžeta, sredstava za finansiranje zajedničkih potreba te sredstava samodoprinosu građana i

⁵ Osnivači klasične (subjektivističke) teorije o imovini Charles Aubrey i Frédéric-Charles Rau. Opširnije vidjeti, Nikola Gavella, Mira Alinčić, Petar Klarić, Krešimir Sajko, Tanja Tumbri, Zlatan Stipković, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Romana Matanovac, Hano Ernst, *Teorijske osnove građanskog prava – Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka kontinentalnoeuropskom pravnom krugu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2005.

⁶ Opširnije vidjeti: Meliha Povlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2009.

⁷ Zakon o pretvorbi društvene svojine, *Službeni list RBiH*, broj 33/94. (U daljem tekstu: ZPDS).

donacija, bez obzira da li se kod društvenopravnog lica kao korisnika vode ili ne vode u poslovnim knjigama, odnosno da li su upisana u zemljišne knjige.⁸

Iz ove enumeracije dobara vidljivo je da se tim zakonom *ex lege* vrši transformacija vlasništva na pojedinim dobrima na način da od društvenog postaju državno vlasništvo. Ipak, bez obzira na to, mora se konstatirati da taj zakon nije imao značajan uticaj na upis tih imovinskih dobara u zemljišnim knjigama, uslijed čega stepen njihove zaštite i dalje nije na očekivanom nivou.

Ipak, mnogo značajniji pravni učinak u smislu definiranja državne imovine ima Sporazum o pitanjima sukcesije iz 2001. godine (u daljem tekstu: Sporazum).⁹ Sporazumom, konkretno Aneksom A, definira se pravni status imovinskih dobara koja se nalaze na teritoriji Bosne i Hercegovine, dok se Aneksom G definira obuhvat priznavanja, zaštite i povrata imovine koju su fizičke i pravne osobe imale na dan 31. 12. 1990. godine u državama nasljednicama bez izuzetaka. U funkciji provedivosti ove odredbe, normirano je da će svaki prijenos prava na pokretnoj ili nepokretnoj imovinu koji se desi nakon 31. 12. 1990. godine i koji je suprotan spomenutom općem principu biti bespredmetan i nevažeći.¹⁰ Tim Sporazumom određeno je da se vlasništvo nad državnom imovinom koja se nalazi na području Bosne i Hercegovine prenosi na Bosnu i Hercegovinu.

Dakle, Aneksom A uz Sporazum normirano je da se nepokretna imovina koja se nalazi na teritoriji Bosne i Hercegovine, a pripadala je SFRJ, smatra imovinom Bosne i Hercegovine,¹¹ iz čega proizilazi zaključak da je ključan teritorijalni princip. S druge strane, pokretna imovina također ima odrednicu teritorijalnog principa (da se nalazi na teritoriji Bosne i Hercegovine), ali uz napomenu da se ta imovina nalazila na teritoriji Bosne i Hercegovine u momentu kada je Bosna i Hercegovina proglasila nezavisnost.

Sa druge strane, poseban problem je provedba Aneksa G. Naime, iako je Sporazum imao za cilj da se izvrši i povrat pokretne i nepokretne imovine Bosne i Hercegovine i koji je kao takav trebao da uspostavi fond imovinskih

⁸ Član 1. ZPDS.

⁹ Sporazum o pitanju sukcesije potpisan između Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, Republike Slovenije, Savezne Republike Jugoslavije, Beč, 29. juna 2001. godine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 10/01.

¹⁰ Aneks G, član 2. Sporazuma o pitanjima sukcesije.

¹¹ Aneks A Sporazuma o pitanjima sukcesije: Pokretna i nepokretna imovina.

Član 2:

(1) Nepokretna državna imovina SFRJ koja se nalazila na teritoriju SFRJ prelazi na onu državu sljednicu na čijem se teritoriju sada nalazi.

(2) Države sljednice će uložiti maksimalne napore da jedna drugoj pomognu u obavljanju njihovih diplomatskih i konzularnih aktivnosti osiguravanjem pogodne imovine na svom teritoriju.

dobara Bosne i Hercegovine, ipak nije ostvario očekivani efekat, ponajprije iz razloga što druge države nasljednice neposredno ne primjenjuju Sporazum, ali i na različite načine onemogućavaju povrat imovinskih dobara u vlasništvu pravnih lica (privrednih društava) koja su osnovana u Bosni i Hercegovini. U vezi s tim posebno treba istaknuti kao negativan primjer i svojevrсни odnos Republike Hrvatske spram privrednih društava iz Bosne i Hercegovine. Naime, vlasti Republike Hrvatske donijele su propise kojim se onemogućava povrat imovinskih prava. Prvi takav akt je Uredba o zabrani raspolaganja nekretninama na teritoriji Republike Hrvatske,¹² koji je ciljano onemogućio fizička i pravna lica izvan Republike Hrvatske da ostvare pravo na povrat imovine. Ta uredba direktno se reflektirala na brojna fizička, a naročito pravna lica (privredna društva) iz Bosne i Hercegovine koja su za vrijeme SFRJ na teritoriji Republike Hrvatske gradila brojne kapacitete (hotele, odmarališta, ugostiteljske objekte različite namjene itd.). Dodatni otežavajući elementi u funkciji povrata sadržani su u Zakonu o upravljanju državnom imovinom,¹³ koji sam po sebi degorira konstitutivni element vlasništva nad objektima, kojim su vlasti Republike Hrvatske omogućile da se na tim nekretninama uspostavi dugoročni zakup ili najam. To implicira vođenje sudskih postupaka za povrat imovinskih dobara. Međutim, ako analiziramo dosadašnju praksu sudova u Republici Hrvatskoj, uočava se stav da Sporazum nema direktnu primjenjivost s izraženom uputom da na osnovu njega treba sklopiti dodatne sporazume, uvažiti princip reciprociteta itd. To u konačnici vodi ka praktičnom urušavanju Sporazuma, koji je upravo imao za cilj da se ta pitanja spram brojnih imovinskih dobara trajno riješe i vrate titularima, odnosno da u nemoćnosti vraćanja titulari imaju pravo očekivati naknadu tržišne vrijednosti imovine i svega što je s imovinom povezano.

Legislativno uređenje državne imovine u Bosni i Hercegovini

Prethodno je istaknuto da je u Bosni i Hercegovini u više navrata, i to od strane više nivoa vlasti, pokušano da se donese legislativni okvir o državnoj imovini. Međutim, ti pokušaji su za predmet imali parcijalnu regulaciju sa, gotovo u pravilu, elementima vanustavnog djelovanja. Najprije su u Federaciji Bosne i Hercegovine kantoni donosili propise kojim se regulira status državne

¹² Uredba o zabrani raspolaganja nekretninama na teritoriji Republike Hrvatske, *Narodne novine Republike Hrvatske*, broj 36/91.

¹³ Zakon o upravljanju državnom imovinom, *Narodne novine Republike Hrvatske*, broj 52/18 i 155/23.

imovine,¹⁴ nakon toga imamo entitetska pravna rješenja,¹⁵ da bismo na koncu zabilježili aktivnosti Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini koji je u svrhu očuvanja državne imovine u Bosni i Hercegovini donio Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine.¹⁶ Tim propisom definiran je obuhvat državne imovine na način da se odnosi na nepokretnu imovinu koja pripada državi Bosni i Hercegovini (kao međunarodno priznatoj državi) na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 2001. godine potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, i koja se smatra vlasništvom ili posjedom bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije u Federaciji Bosne i Hercegovine. Pored toga, pod zabranom raspolaganja je i nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina (SRBiH) do 31. decembra 1991. godine, a koja se smatra vlasništvom ili posjedom bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije Federacije Bosne i Hercegovine.¹⁷

U svrhu konkretizacije raspolaganja, zakonom je definirano da se zabranjuje raspolaganje državnom imovinom bez obzira na to da li se radi o direktnom ili indirektnom prijenosu vlasništva.

Ipak, kako se ne bi zaustavio privredni život, ostavljena je zakonska mogućnost da se pojedina dobra izuzmu iz zabrane raspolaganja. To je urađeno kroz enumeraciju dobara na koja se zabrana raspolaganja ne odnosi. Konkretno, zabrana raspolaganja se ne odnosi na imovinu i prava preduzeća koja su predmet privatizacije, prema odredbama Zakona o privatizaciji preduzeća,¹⁸ koja su određena ili će biti određena kao sastavni dio odobrenog aktivnog bilansa preduzeća kako je regulisano Zakonom o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka¹⁹ i Uredbom o metodologiji za pripremu programa privatizacije i početnog bilansa stanja,²⁰ kao ni na imovinu i prava koja su

¹⁴ Tako je 1997. godine Skupština Unsko-sanskog kantona donijela Zakon o državnoj imovini na Unsko-sanskom kantonu, *Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona*, broj 5/97.

¹⁵ To se posebno reflektiralo u Republici Srpskoj, o čemu je Ustavni sud Bosne i Hercegovine donosio presude, čime je u potpunosti ili djelimično stavio van snage određeni broj propise.

¹⁶ Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, broj 18/05, 29/06, 85/06, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22 (U daljem tekstu: ZPZRDI BiH).

¹⁷ Član 1. ZPZRDI BiH.

¹⁸ Zakon o privatizaciji preduzeća, *Službene novine Federacije BiH*, broj 27/97, 8/99, 45/00, 61/01, 27/02, 33/02, 28/04 i 44/04..

¹⁹ Zakon o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka, *Službene novine Federacije BiH*, broj 12/98, 40/99, 47/06 i 38/08.

²⁰ Uredba o metodologiji za pripremu programa privatizacije i početnog bilansa stanja, *Službene novine Federacije BiH*, broj 10/98, 26/98, 49/99 i 40/00.

predmet male privatizacije. Pored toga, zabrana raspolaganja se ne odnosi na imovinu koja je predmet prodaje prema Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.²¹

Ipak, u smislu provedbe tog zakona i uočenih situacija u praksi, Visoki predstavnik je izvršio konkretizaciju pojma i obuhvata državne imovine tokom 2022. godine. Kao polazišna osnova poslužile su presude Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Dakle, jasno je određeno na koja se imovinska dobra odnosi zabrana raspolaganja. Tako se zabrana raspolaganja odnosi na svu nepokretnu imovinu koja pripada državi Bosni i Hercegovini na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije od 29. juna 2001. godine, zatim na nepokretnu imovinu na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina do 31. decembra 1991. godine, na poljoprivredno zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavlja državnu imovinu u svojoj odluci u predmetu U-8/19, te na rijeke, šume i šumsko zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavljaju državnu imovinu u svojim odlukama u predmetima U-9/19 i U-4/21.²²

Osim toga, pored elementa zaštite državne imovine, zakonom se promovira i instrumentarij u formi Komisije za državnu imovinu koja ima ovlaštenje da na osnovu prijedloga zainteresovane strane može odlučiti da određenu državnu imovinu izuzme od privremene zabrane raspolaganja.²³ Međutim, posebno treba obratiti pažnju na zakonsko određenje o formiranju Komisije za državnu imovinu, sa značajnim ovlaštenjima koja u konačnici mogu narušiti inicijalni koncept o zaštiti državne imovine. Tu se prije svega misli na činjenicu da način imenovanja Komisije za državnu imovinu može imati vanpravne (političke) motive, iz razloga što se imenovanje vrši od strane izvršnog organa vlasti – Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Pored toga, hipotetički je moguće da postoji i svojevrsna arbitrarnost u radu Komisije, uslijed čega se mogu relativizirati imperativne zakonske norme o zabrani raspolaganja te da se određeno imovinsko dobro ipak izuzme od zabrane raspolaganja.

Tim zakonom jasno je određen titular državne imovine, a to je Bosna i Hercegovina, uz ovlaštenje da se na državnom nivou može (mora) donijeti Zakon o državnoj imovini Bosne i Hercegovine, gdje se svako drugo zakonsko rješenje (naročito od strane nižih nivoa vlasti) ili prijenos imovinskih

²¹ Član 3. ZPZRDI BiH (Zakonsko rješenje iz 2005. godine, koje je kasnije mijenjano).

²² Novelirana odredba člana 1. ZPZRDI BiH.

²³ Član 3. ZPZRDI BiH.

dobara koji su u suprotnosti s odredbama ovog zakona, imaju smatrati bespredmetnim i ništavim.

Iz svega toga cijenimo da to zakonsko rješenje predstavlja ujedno i poziv da se konačno u okvirima Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine donese zakon kojim bi se trajno riješilo pitanje državne imovine uz neizostavno određanje titulara na svim onim dobrima koja bi *de lege ferenda* eventualno izašla iz okvira državne imovine.

Uloga Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u funkciji zaštite državne imovine

Već je istaknuto da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine na osnovu člana VI Ustava Bosne i Hercegovine u više navrata potvrdio kako donošenje Zakona o državnoj imovini Bosne i Hercegovine od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine predstavlja jedino moguće i pravno održivo rješenje. Ti stavovi postali su dijelom pozitivnog zakonodavstva tokom 2022. godine s izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, i to na način da su presude u predmetima U-1/11 od 13. jula 2012. godine,²⁴ U-8/19 od 6. februara 2020. godine,²⁵ U-9/19 od 6. februara 2020. godine²⁶ te 4/21 od 21. septembra 2021. godine,²⁷ involvirane u zakonsko rješenje koje je kao takvo nametnuo Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini.²⁸ Zapravo, riječ je o nadgradnji pozitivnog zakonodavstva, gdje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine kao institucija koja podržava Ustav Bosne i Hercegovine, a štiteći ustavni poredak i princip ustavnosti, u dobroj mjeri zaslužan da se inoviraju zakonska rješenja, na način da su stavovi Ustavnog suda Bosne i Hercegovine spram određenih

²⁴ Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po zahtjevu zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a u vezi sa Zakonom o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 135/10.

²⁵ Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, a u vezi sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19.

²⁶ Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, a u vezi sa Zakonom o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 54/19.

²⁷ Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, a u vezi sa Zakonom o šumama Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 75/08, 60/13 i 70/20.

²⁸ Odluka Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini od 12. 4. 2022. godine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 22/22.

imovinskih dobara (šume i šumsko zemljište, poljoprivredno zemljište i drugo) postali dijelom pozitivnog zakonodavstva.

Upravo je presudom u predmetu U-1/11 Ustavni sud Bosne i Hercegovine trasirao put pravnom uređenju državne imovine. Naime, u presudi se jasno utvrđuje da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za reguliranje pravne materije koja je predmet Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja. Nadalje, ističe se da je državna imovina posebna kategorija i da kao takva može biti predmet regulacije od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, čime je jasno određeno da su sve odluke i zakonodavni akti vlasti u Bosni i Hercegovini spram državne imovine, s izuzetkom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine,²⁹ akti koji nisu bazirani na Ustavu Bosne i Hercegovine. Pri tome Ustavni sud Bosne i Hercegovine svoju odluku vezuje za izričitu ustavnu odredbu iz člana IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine na način da postoji isključiva nadležnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države, a da državna imovina reflektira državnost, suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine, na osnovu čega se daje nedvojbeno ovlaštenje državi Bosni i Hercegovini, odnosno Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, da regulira pitanje državne imovine.³⁰

Ipak, i pored izričite ustavne odredbe da su odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine konačne i obavezujuće,³¹ uočljivo je da do danas nije donijet adekvatni zakonski propis. To producira dvojake pravne reperkusije. Prva je da se ne poštuje Ustavni sud Bosne i Hercegovine kao “čuvar” Ustava Bosne i Hercegovine, dok je druga sadržana u brojnim problemima koje bilježimo u značajnom broju jedinica lokalne samouprave u smislu realizacije

²⁹ Iz obrazloženja presude Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-1/11: “U smislu člana I/1. Ustava BiH, BiH ima pravo nastaviti da regulira ‘državnu imovinu’ čiji je ona titular, znači sva pitanja koja su povezana s pojmom ‘državne imovine’ kako u građansko-pravnom, tako i u javno-pravnom smislu. Ovakav zaključak je jedini mogući logički i materijalni sadržaj pojma ‘identiteta i kontinuiteta’ iz citirane odredbe.” Nadalje, u obrazloženju se decidno određuje nadležnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za reguliranje državne imovine: “Pravo države BiH da regulira pitanje državne imovine proizlazi i iz odredbe člana IV/4.e) Ustava BiH. Naime, ako se imaju u vidu svi prethodni zaključci, prvenstveno da država BiH ima pravo nastaviti da regulira državnu imovinu, odnosno da je titular državne imovine, a da odredbe člana IV/4.e) Ustava BiH propisuju nadležnost Parlamentarne skupštine u ostalim pitanja koja su potrebna za provođenje dužnosti države, a da državna imovina reflektira državnost, suverenitet i teritorijalni integritet BiH, nedvojbeno je da navedena odredba daje ovlaštenja državi BiH odnosno Parlamentarnoj skupštini da regulira pitanje državne imovine. Prema tome, ovdje se radi o isključivoj nadležnosti BiH koja proizlazi iz čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH.”

³⁰ Iz obrazloženja presude Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-1/11 od 13. jula 2012. godine.

³¹ Član VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine.

investicionih poduhvata. Ako se to dopuni činjenicom da Komisija za državnu imovinu Bosne i Hercegovine već više godina praktično ne egzistira, dolazimo do apsurdnih situacija u smislu nerealizacije brojnih projekata, bilo da je riječ o budžetskom ili vanbudžetskom (grantovskom) finansiranju, naročito od strane Evropske unije. Primjera radi, na području Grada Bihaća trenutno je obustavljena realizacija projekta revitalizacije srednjovjekovnog grada Sokolac, upravo iz razloga što u obuhvatu prisutnog puta postoje imovinska dobra koja potpadaju pod zabranu raspolaganja.³²

S obzirom na to da ta presuda ima izniman značaj za buduće pravno oblikovanje državne imovine, ipak treba konstatirati da su vlasti Republike Srpske nastavile s donošenjem propisa kojim su nastojali da uredе ovu ovlast, a u suprotnosti s pozitivnim zakonskim propisima (Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine), ali presudom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, i to u pogledu poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta i unutrašnje plovidbe, to je ponovo dobilo ustavnosudsku konotaciju na način da su dijelovi propisa koji zadiru u obuhvat državne imovine ocijenjeni kao neustavni. Tako je članom 53. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske definirano da Republika Srpska postaje vlasnikom poljoprivrednog zemljišta koje se nalazi na području Republike Srpske, a koje je kao takvo u javnim evidencijama upisano kao općenarodna imovina bez upisanog prava korištenja, upravljanja i raspolaganja, odnosno postaje vlasnikom društvenog, odnosno državnog vlasništva s pravom korištenja, upravljanja ili raspolaganja u korist preduzeća koja su bila predmet privatizacije ili je upisano kao posjed tih preduzeća, odnosno bivših društveno-pravnih lica sa sjedištem van Republike Srpske.³³ Riječ je o opetovanom pokušaju umanjena državne imovine Bosne i Hercegovine, gdje se putem zakona entiteta pokušala erodirati državna imovina Bosne i Hercegovine, pri tome zanemarujući da je poljoprivredno zemljište oduvijek imalo poseban status i u okvirima SFRJ. Pri tome treba podsjetiti na odredbu iz člana 92. Ustava SR BiH kojom se poljoprivredno zemljište definira kao javno dobro kojim upravlja država. Na koncu, taj zakon je u suprotnosti sa Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine,

³² Dopis Gradonačelnika Bihaća, broj: 03/2-27-1532 od 6. juna 2023. godine.

³³ Odredba člana 53. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske, koji je od strane Ustavnog suda Bosne i Hercegovine označen kao neustavan u predmetu U-9/19: "Utvrđuje se da član 53. Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske ('Službeni glasnik Republike Srpske' br. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19) nije u saglasnosti sa članom I/1, članom III/3.b) i članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine."

ali i ranije donesenom presudom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-1/11 od 13. jula 2012. godine.

Nadalje, u dijelu unutrašnje plovidbe, donijet je Zakon o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske, kojim se, pored ostalog, u članu 4. utvrđuje da su unutrašnje vode u vlasništvu Republike Srpske i da su kao imovina dodijeljene Republici Srpskoj, što je također u suprotnosti s ranije spomenutim Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, ali i presudom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmet U-1/11 od 13. jula 2012. godine.

Na koncu, slična je situacija i sa šumama i šumskim zemljištem, gdje se putem Zakona o šumama Republike Srpske nastojala urediti ta oblast na način da su vlasnici šuma na teritoriji Republike Srpske isključivo Republika Srpska i fizička i pravna lica. Ipak, kao što smo naveli u ranijim primjerima (npr. kod pravne regulacije poljoprivrednog zemljišta u Republici Srpskoj), to predstavlja aktivnosti koje su izvan okvira Ustava Bosne i Hercegovine, što je u konačnici od strane Ustavnog suda Bosne i Hercegovine označeno kao neustavno.³⁴

Iz svega proizilazi zaključak da je u pogledu državne imovine Ustavni sud Bosne i Hercegovine u punom kapacitetu “čuvar” Ustava Bosne i Hercegovine, pri čemu je svojim presudama odbranio ustavni princip hijerarhije propisa u Bosni i Hercegovini, koja pak proizilazi iz člana III/3.b), a sve s ciljem da se pitanju državne imovine i njenom pravnom oblikovanju može pristupiti isključivo u okvirima Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Uloga Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Ne smije se izgubiti iz vida činjenica da u Bosni i Hercegovini djelimično egzistira pravni instrumentarij u smislu upravljanja i raspolaganja imovinskim

³⁴ Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-4/21 od 23. septembra 2021. godine: član 3, član 4. stav 1, član 5. stav 2. tačka đ) i stav 3, član 18. stav 1. i 2, član 22. stav 1. i 2, član 23. stav 1, član 24. stav 1, član 28. stav 2, čl. 31. i 33, član 34. stav 1. tačka l) i stav 2. i 3, član 35. i 36, član 37. stav 2, član 46. stav 3, član 47. stav 5, član 48. stav 2, član 49, član 50. stav 2, član 51. stav 3, član 52. stav 1, član 54. stav 1, član 55. stav 1, član 57. stav 1, član 58. stav 2, član 60. stav 1, 3, 4. i 5, član 61. stav 3, član 62. stav 1, 2, 5, 6. i 8, član 63. stav 3, član 64, član 65. stav 2, stav 3. tačke b), v) i i), član 66, član 71. stav 3. i 4, član 72. stav 5, 6. i 7, član 73. stav 1. i 2, član 74. stav 2. i 5, član 75, član 77. stav 2, 3. i 5, član 79, član 80. stav 2, član 81. stav 2, član 82. stav 2, 3, 7. i 8, član 84, član 85. st. 1. i 2, član 88. stav 1. tačka g), član 89. stav 1, 2, 6. i 10, član 90. stav 2, član 92. stav 1. i 3, član 95. stav 1, član 97. st. 1. i 2, član 98, član 101. stav 1. tačke g), đ) i j), član 102. stav 1. tačke dž) i š), član 104. stav 1, 2, 3, 4. i 5. i član 107. stav 3. tačke z) i i) Zakona o šumama Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 75/08, 60/13 i 70/20 u dijelu koji glasi “u svojini Republike” nisu u skladu sa članom I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

dobrima. Ističemo djelimično, iz prostog razloga što na nivou Bosne i Hercegovine još uvijek nema sveobuhvatnog pravnog okvira koji bi tretirao sva imovinska dobra. U skladu s takvim postavkama, trenutno je riječ o parcijalnoj regulaciji, s tendencijom i očekivanjem da će doći do potpune regulacije, što svakako treba biti osnovni zadatak. Naime, od 1998. godine na nivou Bosne i Hercegovine na snazi je Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini, kojim je, pored ostalog, dato pravo entitetima da privatiziraju preduzeća i banke koje su smještene na teritoriju entiteta, ali pod uslovom da nisu u privatnom vlasništvu.³⁵ Dakle, tim propisom (zakonom) normirana je mogućnost da se privatizira državna imovina u dijelu privrednih društava i banaka, i to samo ona imovinska dobra koja se nalaze na teritoriji entiteta. U svrhu njegove provedbe, entitetske vlasti (Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Narodna skupština Republike Srpske) prišli su donošenju propisa o privatizaciji preduzeća i banaka koji se nalaze na teritoriji entiteta.³⁶ Pri tome, treba imati u vidu značaj određenja prostornog obuhvata entiteta. Naime, Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka ne bi se mogao primijeniti u situaciji kada bi jedno privredno društvo istaknulo pravo na povrat imovinskog dobra koje se nalazi u drugom entitetu.³⁷

Ipak, bez obzira na to legislativno uređenje, mora se konstatirati da na nivou Bosne i Hercegovine skoro tri decenije nakon okončanja rata i donošenja Ustava Bosne i Hercegovine nije urađeno mnogo u smislu sistemskog definiranja i obuhvata državne imovine, što direktno, ali i indirektno utiče na umanjeње portfelja državne imovine. Pri tome, postupanjem različitih subjekata kontinuirano se umanjuje fond imovinskih dobara (raspoložuje se njima ili su predmet uzurpiranja), koja su pak imperativnim normama označena kao dobra kojim se ne može raspolagati, odnosno čije je raspolaganje ništavo. Međutim, na ovom mjestu moramo konstatirati da su evidentni i ograničeni dometi Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine, koje se kao institucija, u pravilu, po saznanju da postoji promet nekretnina, bavi pitanjima zaštite imovinskih prava i interesa Bosne i Hercegovine.³⁸ Konkretno, dok Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine ima zavidne rezultate u Federaciji Bosne i Hercegovine

³⁵ Član 2. Okvirnog zakona o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 14/98, 12/99, 14/00, 16/02 i 88/05.

³⁶ Zakon o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka, *Službene novine Federacije BiH*, broj 12/98, 40/99, 47/06 i 38/08 i Zakon o početnom bilansu stanja u postupku privatizacije državnog kapitala u preduzećima, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 24/95.

³⁷ Opširnije vidjeti: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: AP 2774/12 od 17. juna 2015. godine.

³⁸ Dopis Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine broj 03-6-10-2-PBiH-446/23 od 22. 1. 2023. godine.

u smislu očuvanja supstrata državne imovine, u Republici Srpskoj se ipak bilježe porazni rezultati na način da je čak i u slučajevima gdje je evidentno kršenje imperativnih normi o državnoj imovini Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine suočeno s elementarnim problemom nedobijanja potrebnih informacija, čime je uloga Pravobranilaštva kao zaštitnika imovinskih prava i interesa Bosne i Hercegovine, bez obzira na to gdje se nalazila na teritoriji Bosne i Hercegovine u svakom konkretnom slučaju, ozbiljno dovedena u pitanje.

Također, treba podsjetiti na to da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine raspolagala imovinom Bosne i Hercegovine, a često se kao eklatantan primjer navodi odluka u vezi s raspolaganjem državnom imovinom za potrebe izgradnje kompleksa Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Sarajevu.³⁹

Iz svega toga proizlazi zaključak da se moraju hitno poduzeti koraci u oblasti državne imovine. U cilju rješavanja detektiranog problema, nužno da je da se u okviru Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine pristupi donošenju zakona kojim bi se trajno definirao obuhvat državne imovine, uz stvaranje pretpostavki da ona dobije i javnopravnu (upotrebnu) ulogu, bilo u domenu zadovoljenja potreba institucija vlasti (smještaj institucija Bosne i Hercegovine, entiteta, kantona i jedinica lokalnih samouprava, ali i brojnih ministarstava i drugih organa vlasti kao što su policijske agencije, službe sigurnosti, obrane i sl.), bilo u svrhu transfera, prije svega po Bosnu i Hercegovinu neperspektivnih imovinskih dobara, ka nižim nivoima vlasti. Dakle, zakonskim rješenjem treba odrediti kategorizaciju dobara, uz primat onih koja ulaze u okvir državne imovine i koja su od značaja za Bosnu i Hercegovinu. Druga kategorija dobara predstavljala bi po Bosnu i Hercegovinu neperspektivna imovinska dobra koja bi se *ex lege* transferirala prema nižim nivoima vlasti, uz napomenu da bi ona i dalje ostala u okviru državne imovine, te uz naznačenje titulara u formi konkretnog nivoa vlasti (npr. jedinica lokalne samouprave ili kanton). Na koncu, treća kategorija bi bila ostala imovinska dobra.

Konkretno, od suštinskog značaja je da se donese Zakon o državnoj imovini Bosne i Hercegovine kojim bi se odredila koja su to imovinska dobra od značaja za Bosnu i Hercegovinu i koja bi *ex lege* bila determinirana kao dobra koja ulaze u okvire državne imovine. U ova dobra treba uvrstiti sve ono što je Bosni i Hercegovini pripalo po osnovu Sporazuma o sukcesiji,⁴⁰ zatim

³⁹ Odluka o prodaji nekretnina, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 14/05.

⁴⁰ Međunarodni Sporazum o pitanjima sukcesije potpisan 29. juna 2021. godine između Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Slovenije i Savezne Republike Jugoslavije.

nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša SR Bosna i Hercegovina na dan 31. decembra 1991. godine, poljoprivredno zemljište, te rijeke šume i šumsko zemljište. Isto tako, u svrhu privredne funkcije, realnih potreba i zahtjeva koji dolaze od strane nižih nivoa vlasti, s naglaskom na jedinice lokalne samouprave, te zbog relativno velikog broja dobara koja potpadaju pod pojam državne imovine, nužno je na nivou Bosne i Hercegovine formirati Agenciju za upravljanje državnom imovinom Bosne i Hercegovine, koja bi na osnovu zahtjeva nižeg nivoa vlasti imala ovlaštenje da izuzme određena dobra i prenese ih prema nižim nivoima vlasti (prema distribucijskim kriterijima u zakonu), ali i da ima ovlaštenje da se određeno dobro izopći iz statusa državne imovine i da se klasificira kao ostala dobra na kojima je moguće raspolaganje. Svakako, u proces izuzimanja imovinskog dobra i prijenosa ka nižem nivou vlasti mora biti uključeno Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine. Na ovaj način, a nakon višegodišnjeg čekanja, donio bi se propis koji bi na jednom mjestu regulirao pitanje državne imovine, ali i dao priliku da se trenutno blokirana imovinska dobra stave u funkciju privrednog razvoja Bosne i Hercegovine.

Kao drugi dio imovinskih dobara, a koja ulaze u okvire pojma državne imovine, ubrajala bi se i dobra koja su distribucijskim parametrima prenesena s Bosne i Hercegovine na entitete, kantone, ali i jedinice lokalne samouprave, dok bi se u određenom segmentu moglo razmišljati da se u državnu imovinu uvedu i dobra u vlasništvu javnih preduzeća i ustanova. Drugim riječima, određeno imovinsko dobro (primjera radi zgrada gradske uprave) bilo bi u okviru državne imovine, uz napomenu da bi se propisima o zemljišnim knjigama definirao precizniji upis.⁴¹ Dakle, na osnovu distribucijskog kriterija, imovinsko dobro može biti transferirano ka nižim nivoima vlasti isključivo na osnovu Zakona o državnoj imovini Bosne i Hercegovine (npr. zgrade institucija općina, gradova, kantona i entiteta) ili da se na osnovu zahtjeva nižeg nivoa vlasti (jedinice lokalne samouprave, kantona ili entiteta) odobri prijenos određenog dobra od strane Agencije za državnu imovinu Bosne i Hercegovine, pod uslovom da se utvrdi da na njemu postoji plan realizacije investicionog zahvata.⁴²

Smisao ovakve postavke je da se za niže nivoe vlasti otvori mogućnost saradnje sa zainteresiranim investitorima. Jedan od modela je kooperacija pravnih lica javnog prava, i to jedinice lokalne samouprave (općine,

⁴¹ Jedna od mogućnosti u vezi sa upisom u zemljišnim knjigama: Državna imovina – Grad Bihać.

⁴² Također, u proces prijenosa imovinskog dobra ka nižim nivoima vlasti mora biti uključeno Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine, koje će dati saglasnost na prijenos.

gradovi, kantoni itd.) sa subjektima privatnopravne (privredne) provenijencije. Cijenimo da je jedan od podesnijih modela i pravo građenja, kao ograničeno stvarno pravo na tuđoj nekretnini, koji predstavlja optimalan model za saradnju javnopravnih i privatnopravnih subjekata.⁴³ Naime, osnovni preduslov za pravo građenja, kao optimalni model kooperacije javnih partnera (vlasnika nekretnina) i privatnih partnera (zainteresiranih investitora) jest postojanje adekvatnih nekretnina na kojima se mogu graditi određeni objekti, odnosno koje se mogu opteretiti pravom građenja. Pri tome, realizacijom prava građenja javnopravni subjekt (jedinica lokalne samouprave, kanton, entitet) dobija potrebne objekte, potiče zapošljavanje, te uopće stvaranje nove vrijednosti, a da pri tome u to dobro nije uložilo dodatna (često budžetska) sredstva, niti je došlo do promjene titulara na dobru, dok s druge strane investitori kroz investiranje nisu prinuđeni da se izlažu dodatnim izdacima pri kupovini nekretnina (čija cijena u posljednje vrijeme fluktuirala), već se mogu posvetiti realizaciji investicije. S druge strane, uvijek postoji mogućnost da se optira prema trajnom raspolaganju (prodaji) tih dobara, na osnovu čega će ona prestati egzistirati kao dobro u okviru državne imovine, uz napomenu da će subjekt javnog prava ostvariti jednokratnu naknadu. Istovremeno, kako bi se onemogućio promet imovinskih dobara bez ograničenja, odnosno spriječila praksa da se raspolože prenesenim dobrima koja su zakonom klasificirana kao državna imovina, Agencija za upravljanje državnom imovinom Bosne i Hercegovine i Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine treba biti krajnji regulator kroz davanje saglasnosti na relevantne odluke općinskih i gradskih vijeća, odnosno kantonalnih skupština te entitetskih parlamenata. Dakle, smisao je da se omogući pravni život na tim nekretninama, ali isto tako uspostavi barijera u smislu da bi se njima raspolagalo bez ikakvih ograničenja ili administrativne kontrole.

Kad je riječ o javnim preduzećima i javnim ustanovama, pravno je utemeljeno da se zakonom odredi titular u svrhu kvalitetnijeg upravljanja i raspolaganja imovinom. To se vezuje za rješavanje aktuelnog problema koji trenutno bilježimo kod definiranja pravnog statusa zemljišta, objekata i prateće infrastrukture obrazovnih i zdravstvenih ustanova širom Bosne i Hercegovine. Naime, pored toga što u zemljišnim knjigama često izostaju konkretni upisi, uz napomenu da i postojeći često ne odražavaju pravno (stvarno) stanje, već

⁴³ O pravu građenja, opširnije vidjeti: Albin Muslić, Pravo građenja u funkciji stvaranja povoljnog poslovnog ambijenta u Bosni i Hercegovini – kooperacija javnih i privatnih partnera, *Pravna misao – časopis za pravnu teoriju i praksu* 1–2, Sarajevo 2018, 7-32; Albin Muslić, *Poslovno pravo*, univerzitetski udžbenik, Pravni fakultet Univerziteta u Bihacu, Bihać, 2021.

se bilježe upisi ranijih subjekata koji su prestali postojati, a zbog značaja i mogućnosti koje se otvaraju pred javna preduzeća i javne ustanove, *pro futuro* je potrebno pravno definirati ta dobra s aspekta državne imovine. Naravno, u dijelu gdje se procijeni da se treba ograničiti ili barem kontrolirati promet, to se može zakonom izričito i stipulirati. Drugim riječima, Zakonom o državnoj imovini Bosne i Hercegovine treba stremiti da se što konkretnije definiira obuhvat imovinskih dobara koja ulaze u državnu imovinu Bosne i Hercegovine, te da se tamo gdje se ukaže potreba, a uz primjenu distribucijskih kriterija i određenje titulara, omogući prijenos ka nižim nivoima vlasti.

Na koncu, treća kategorija imovinskih dobara bila bi ostala dobra, koja trenutno potpadaju pod pojam državne imovine, ali zbog je svojstava ili nemogućnosti adekvatnog upravljanja njima nužno uspostaviti pravni instrumentarij da se izuzmu iz okvira državne imovine i omogući dalje raspolaganje njima, bez posebnih ograničenja. Posljedično tome, sva dobra koja nisu od značaja za Bosnu i Hercegovinu trebaju dobiti upotrebnu ulogu. Naime, s ekonomskog aspekta, svako imovinsko dobro koje u određenom smislu nije podesno za zadovoljenje javnopravne funkcije, u manjoj ili većoj mjeri će generirati troškove, koji se svakako moraju servisirati. Na ovaj način otvara se mogućnost da ta dobra dobiju upotrebnu funkciju.

Smisao ovih *de lege ferenda* pogleda sadržan je u potrebi da se ne rastače pojam državne imovine, već da se uspostavi pravni okvir koji će je normirati kao posebno značajan resurs s jedne, uz nastojanje da dobije upotrebnu (javnopravnu i privrednopravnu funkciju), bez koje nema ni razvoja države Bosne i Hercegovine u cjelini, s druge strane.

U konačnici, donošenjem Zakona o državnoj imovini Bosne i Hercegovine sveobuhvatno bi se, na nivou Bosne i Hercegovine, donio propis kojim bi se također regulirala imovinska dobra koja se nalaze i na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Konsekventno, van snage bi se stavio Zakon o imovini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, čime bi se postigla jedinstvena pravna regulacija o državnoj imovini na nivou cijele Bosne i Hercegovine.

Ipak, bez obzira na potrebe, treba biti oprezan s aspekta činjenice da će se taj zakon i usvojiti u skorije vrijeme u okviru Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, naročito ako se u obzir uzme složeni način odlučivanja i nužnost uvažavanja egalitarnog bikameralizma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Druga je mogućnost, istina manje popularna, da Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, na osnovu ovlaštenja koja posjeduje,⁴⁴ donese Zakon o državnoj imovini Bosne i Hercegovine. Na ovaj način bi se stvari pomjerile s mjesta nakon višegodišnjeg nečinjenja u ovoj oblasti. Međutim, takvim pristupom derogiralo bi se najviše zakonodavno tijelo (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine), koje je nadležno da donese taj propis. Na koncu, ovakvim pristupom otvara se dodatni problem u smislu kakvo zakonsko rješenje može nametnuti Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, kao i njegova provodivost, naročito ako se uzme u obzir činjenica da o propisima koje je nametao Visoki predstavnik naučna i stručna javnost nije imala priliku da da svoj sud, već isključivo da se suoči s regulama koje su postale zakon.

Zaključak

Uzroci nedefiniranja pravnog obuhvata državne imovine Bosne i Hercegovine sežu u okvire Dejtonskog mirovnog sporazuma, gdje je kao Aneks IV normiran Ustav Bosne i Hercegovine. Naime, iako je u većini država s federalnim uređenjem pravilo da se u ustavu definira državna imovina, kao resurs od posebnog značaja za državu, ili da se barem normiraju kriteriji za određenje državne imovine, Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži takve izričite norme. Ipak, Ustav Bosne i Hercegovine, kao pravni akt najviše pravne snage, pored ostalog, sadrži odredbe o kontinuitetu Bosne i Hercegovine, ali i hijerarhiji propisa, na način da svi propisi moraju biti u skladu s Ustavom. To je poslužilo Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine pri donošenju presuda kojim se utvrđuje da pojedini zakoni u potpunosti ili njihovi dijelovi, a koji su doneseni od strane Narodne skupštine Republike Srpske, nisu u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, uz uputu da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine donese propise u pitanjima koja su nužna za obavljanje državnih dužnosti, što se odnosi i na državnu imovinu.

Ipak, za bosanskohercegovački pravni poredak od posebnog je značaja donošenje Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, koji je s posljednjim izmjenama u dobroj mjeri očuvao supstrat državne imovine. Također, presudama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i činjenicom da su njegove odluke konačne i obavezujuće, održana je hijerarhija pravnih propisa u Bosni i Hercegovini, pri čemu je kao vanustavno ocijenjeno djelovanje nižih nivoa vlasti (entiteta) da legislativno

⁴⁴ Aneks 10 (Sporazum o civilnoj provedbi) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini iz 1995. godine.

oblikuju državnu imovinu u Bosni i Hercegovini, iz čega proizlazi zaključak da je jedino održivo ustavnopravno rješenje da se donese Zakon o državnoj imovini Bosne i Hercegovine od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Da bi se postojeće stanje promijenilo, potrebno je iznaći adekvatan model. Na tom tragu, nesporno je da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine prije ili kasnije mora donijeti propis kojim će se regulirati pitanje državne imovine. U okviru toga cijenimo da treba uvesti potpuno novu kategorizaciju dobara u okviru državne imovine, ali i omogućiti transfer pojedinih dobara prema nižim nivoima vlasti, uz napomenu da ta dobra i dalje ostaju u okvirima državne imovine. Na koncu, dobra koja nisu perspektivna po Bosnu i Hercegovinu treba izopćiti iz pojma državne imovine. Svakako, u konačnici je potrebno ta dobra i adekvatno evidentirati u zemljišnim evidencijama. Na ovaj način zadržava se pojmovni i sadržinski element državne imovine, ali i daje prilika da ta dobra dobiju upotrebnu svrhu, naročito u funkciji izgradnje privrednih potencijala, komunikacijske infrastrukture te različitih sadržaja u domenu zdravstva, obrazovanja, kulture itd.

Korištena literatura

a) Knjige i članci

- Gavella, Nikola; Alinčić, Mira; Klarić, Petar; Sajko, Krešimir; Tumbri, Tanja; Stipković, Zlatan; Josipović, Tatjana; Gliha, Igor; Matanovac, Romana; Ernst, Hano (2005) *Teorijske osnove građanskog prava – Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka kontinentalnoeuropskom pravnom krugu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Horvat, Marijan (1980) *Rimsko pravo*, Školska knjiga, Zagreb.
- Imamović, Mustafa (2001) *Historija države i prava*, Magistrat Sarajevo, Sarajevo.
- Kaser, Max; Knütel, R. (2003) *Römisches Privatrecht*, C. H. Beck, München.
- Muslić, Albin (2021) *Poslovno pravo – univerzitetski udžbenik*, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, Bihać.
- Muslić, Albin (2014) *Pravni položaj jedinica lokalne samouprave u upravljanju i raspolaganju vlastitom imovinom*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerzitet u Bihaću, Bihać.
- Muslić, Albin (2018) Pravo građenja u funkciji stvaranja povoljnog poslovnog ambijenta u Bosni i Hercegovini – kooperacija javnih i privatnih partnera, *Pravna misao – časopis za pravnu teoriju i praksu* 1–2, Sarajevo, 7-32.
- Nikšić, Saša (2012) Imovina u građanskom pravu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 62, br. 5–6, 1599-1633.
- Povlakić, Meliha (2009) *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
- Simonetti, Petar (2008) Stjecanje prava vlasništva primjenom ustanova dosjelogosti i uzurpacije na nekretninama koje su bile u društvenom vlasništvu, *Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 29, broj 1, 27-70.

Stojčević, Dragomir (1966) *Rimsko privatno pravo*, Naučna knjiga, Beograd.
Wycisk, Tonia (2008) *Quidquid in foro fieri potest – Studien zum römischen Recht bei Quintilian*, Duncker & Humblot, Berlin.

b) Propisi

Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 14/98, 12/99, 14/00, 16/02 i 88/05.
Sporazum o pitanju sukcesije potpisan između Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, Republike Slovenije, Savezne Republike Jugoslavije, Beč, 29. juna 2001. godine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 10/01.
Uredba o metodologiji za pripremu programa privatizacije i početnog bilansa stanja, *Službene novine Federacije BiH*, broj 10/98, 26/98, 49/99 i 40/00.
Uredba o zabrani raspolaganja nekretninama na teritoriji Republike Hrvatske, *Narodne novine Republike Hrvatske*, broj 36/91.
Ustav Bosne i Hercegovine, 1995.
Zakon o državnoj imovini na Unsko-sanskom kantonu, *Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona*, broj 5/97.
Zakon o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka, *Službene novine Federacije BiH*, broj 12/98, 40/99, 47/06 i 38/08.
Zakon o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19.
Zakon o pretvorbi društvene svojine, *Službeni list RBiH*, broj 33/94.
Zakon o privatizaciji preduzeća, *Službene novine Federacije BiH*, broj 27/97, 8/99, 45/00, 61/01, 27/02, 33/02, 28/04 i 44/04.
Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, broj 18/05, 29/06, 85/06, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22.
Zakon o upravljanju državnom imovinom, *Narodne novine Republike Hrvatske*, broj 52/18 i 155/23.

c) Presude

Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po zahtjevu zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a u vezi sa Zakonom o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 135/10.
Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, a u vezi sa Zakonom o šumama Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 75/08, 60/13 i 70/20.
Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, a u vezi sa Zakonom o unutrašnjoj plovidbi Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 54/19.
Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, a u vezi sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19.
Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-4/21 od 21. septembra 2021.

Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-8/19 od 6. februara 2020.

Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-9/19 od 6. februara 2020.

Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-1/11 od 13. jula 2012.

d) Ostali akti

Odluka o prodaji nekretnina, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 14/05.

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: AP 2774/12 od 17. juna 2015.

Dopis Gradonačelnika Bihaća, broj 03/2-27-1532 od 6. juna 2023.

Dopis Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine, broj 03-6-10-2-PBiH-446/23 od 22. januara 2023.

Odluka broj Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini od 12. 4. 2022. godine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 22/22.

STATE PROPERTY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

– DE LEGE FERENDA REVIEW

Abstract: Defining the legal status of the state property in Bosnia and Herzegovina is one of the most significant legal issues which comprises at least two elements. The first one is the element of the statehood of Bosnia and Herzegovina, whilst the other is contained in the need for numerous property assets that are currently legally blocked to get their usable function. Although it is undisputable that the legal status of the state property must be legally regulated exclusively at the level of the highest legislative body of Bosnia and Herzegovina – the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, the issue in question has not got its legal outline yet. Regarding the above, it is of crucial importance to urgently adopt a law on state property of Bosnia and Herzegovina. However, socio-political circumstances in Bosnia and Herzegovina suggest that at this moment it is very difficult to reach a legal solution that will enable the regulation in question to be defined and adopted, due to the causes that are often out of legal (political) nature.

The paper in front of us will analyse the existing legislative arrangements and the relevant decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, and offer the directions of future legal arrangements of the above mentioned domain in order to establish an adequate legal frame in Bosnia and Herzegovina that will not separate the state property from Bosnia and Herzegovina on one hand, but will create legal presumptions for the property assets belonging to the state to get their usable function with the emphasis on the segments of economic-legal origin, on the other hand.

Keywords: state property, Bosnia and Herzegovina, legal regulation